Deutscher Bundestag **Drucksache 18/10484**
18. Wahlperiode (zu Drucksache 18/10458)
30.11.2016

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Vorbereitung eines registergestützten Zensus einschließlich einer Gebäude- und Wohnungszählung 2021
– Drucksache 18/10458 –

Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zur Stellungnahme des Bundesrates vom 4. November 2016 wie folgt:

Zu Nummer 1 (Gesetzentwurf allgemein)

Nachdem Deutschland im Jahr 2011 erstmals nach der Wiedervereinigung an der EU-weiten Zensusrunde teilgenommen hat, werden mit dem Zensus 2021 zur Erfüllung der Verpflichtungen aus der Verordnung (EG) Nr. 763/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über Volks- und Wohnungszählungen grundlegende Daten über die Bevölkerung und die Wohnungssituation in Deutschland erhoben.

Um die Kosten und die Belastungen für die Bürgerinnen und Bürger möglichst gering zu halten, wurden beim Zensus 2011 in erster Linie bereits vorhandene Verwaltungsdaten genutzt. Dieses registergestützte Verfahren hat sich, wie eingehende Evaluierungen gezeigt haben, grundsätzlich bewährt. Aus diesem Grund hat die Bundesregierung einen Gesetzentwurf eingebracht, der die notwendigen frühzeitigen Vorarbeiten zur Durchführung eines solch registergestützten Zensus regelt.

Die Länder haben intensiv an der konzeptionellen Ausarbeitung des Verfahrens mitgewirkt und sich konstruktiv an den Evaluierungen beteiligt. Die Bundesregierung begrüßt, dass der Bundesrat den Gesetzentwurf als eine unabdingbare Grundlage für die Vorbereitung des Zensus 2021 erachtet und er damit seine Zustimmung zur Weichenstellung für das registergestützte Verfahren zum Ausdruck bringt.

Die Bundesregierung teilt die Auffassung des Bundesrates, dass es sich beim Zensus 2021 um ein Großprojekt von herausragender politischer, fachlicher und rechtlicher Bedeutung für die EU, Bund und Länder handelt, das die amtliche Statistik vor besondere Herausforderungen stellt. In organisatorischer und technischer Hinsicht sind für das äußerst komplexe registergestützte Verfahren insbesondere die Konzeption und der Aufbau einer effizienten IT-Steuerung und IT-Infrastruktur unerlässlich. Nachdem der beim Zensus 2011 verfolgte Ansatz mit einer Verteilung der IT-Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Ländern und einer Datenhaltung an verschiedenen Standorten zu nicht unerheblichen Schwierigkeiten geführt hatte – insbesondere zu einem hohen Koordinierungsaufwand, zu Inkompatibilitäten und zur Notwendigkeit nicht risikofreier Datentransfers – sieht der Entwurf für den Zensus 2021 vor, die IT-Gesamtsteuerung durch das Statistische Bundesamt und den IT-Betrieb zentral mit

dem ITZBund zu realisieren. Diese Aufgabenbündelung trägt den technischen Entwicklungen der fortschreitenden Digitalisierung Rechnung und folgt den ausdrücklichen Empfehlungen der externen Evaluierung des Zensus 2011.

Im gemeinsamen Interesse einer möglichst kostensparenden Zensusdurchführung, insbesondere zur Vermeidung von Mehrkosten durch redundante Organisations- und IT-Strukturen, sieht der Entwurf eine kompetenz- und funktionsadäquate Aufgabenwahrnehmung durch die statistischen Ämter des Bundes und der Länder vor. In diesem Rahmen ist eine zentrale Datenhaltung bei dem leistungsstarken und mit Projekten dieser Größenordnung vertrauten IT-Dienstleister des Bundes ITZBund vorgesehen.

Bei dem Zensus 2021 handelt es sich um ein gemeinsames Großprojekt von Bund und Ländern, das in gemeinsamer Verantwortung getragen wird. Angesichts der zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht kalkulierbaren Gesamtkosten des Zensus 2021 können nähere Aussagen zur Kostentragung nicht getroffen werden.

Zu Nummer 2 (§ 2 Absatz 1)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu.

Beim Großprojekt Zensus 2021 ist eine besonders enge Zusammenarbeit zwischen den statistischen Ämtern von Bund und Ländern vorgesehen. Das Statistische Bundesamt wird die Arbeiten entsprechend den geltenden Regularien der Verordnung (EG) Nr. 223/2009 koordinieren und die Einhaltung der entsprechenden Standards sicherstellen.

Zu Nummer 3 (§ 2 Absatz 2 Satz 2)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Für die Durchführung eines effizienten und termingerechten Zensus 2021 ist ein zentraler IT- Betrieb notwendig. Nur durch einen zentralen IT-Betrieb kann der häufige Versand großer Datenmengen mit hohem bzw. sehr hohem Schutzbedarf vermieden werden. Die prozessintegrierte Verknüpfung der einzelnen Erhebungsteile ist notwendig, um frühzeitig das gesamte Potential des Zensus auszuschöpfen und durch erhebungsteilübergreifende Plausibilisierungen der Daten frühzeitig Korrekturen zu ermöglichen. Dabei wird die Möglichkeit eines Datenzugriffs der Länder jederzeit gewährleistet. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Herausnahme des Betriebs einzelner Erhebungsteile würde hingegen das Gesamtrisiko erhöhen und zusätzliche Kosten und Zeitverzögerungen bedeuten.

Die Bundesregierung hält aber eine klarstellende Änderung der Regelung insofern für sinnvoll, als die Entwicklung der technischen Anwendungen für die primärstatistischen Erhebungen – angesichts ihrer diesbezüglichen Erfahrungen – in erster Linie durch die statistischen Ämter der Länder wahrgenommen wird. Sie schlägt daher folgende Fassung des § 2 Absatz 2 vor:

„Das Statistische Bundesamt ist für die Entwicklung der für den Zensus benötigten technischen Anwendungen verantwortlich. Die besonderen Erfahrungen der statistischen Ämter der Länder in der Vorbereitung und Durchführung primärstatistischer Erhebungen sollen dabei genutzt werden, insbesondere bei der Entwicklung der für die Durchführung der primärstatistischen Erhebungen benötigten Anwendungen. Das Statistische Bundesamt hält die für die Aufbereitung und Datenhaltung notwendige IT Infrastruktur in Zusammenarbeit mit dem Informationstechnikzentrum Bund vor. Die Einrichtung und der Betrieb von Erhebungsstellen einschließlich der IT-Unterstützung durch die statistischen Ämter der Länder bleiben davon unberührt.“

Die statistischen Ämter der Länder verfügen aufgrund der ihnen nach § 3 Absatz 2 BStatG zugewiesenen Aufgaben über besondere Erfahrungen in der Vorbereitung und Durchführung primärstatistischer Erhebungen. Diese Kompetenzen sollen auch beim Zensus 2021 genutzt werden. Die Entwicklung dieser Anwendungen erfolgt nach § 3a Bundesstatistikgesetz auf der Grundlage von Verwaltungsvereinbarungen zwischen dem Statistischen Bundesamt und den statistischen Ämtern der Länder nach der Durchführung eines Interessenbekundungsverfahrens. Sofern kein wirtschaftliches und tragfähiges Angebot vorliegt, kann auch eine Vergabe an externe Anbieter erfolgen. Die Abgrenzung der benötigten Anwendungen erfolgt durch das Statistische Bundesamt im Benehmen mit den statistischen Ämtern der Länder unter fachlichen, sachlogischen und informationstechnischen Gesichtspunkten und unter Vermeidung von Doppelentwicklungen. Aufgrund der inhaltlichen Abhängigkeiten innerhalb einzelner Erhebungsteile soll die Vergabe vorzugsweise in fachlich und technisch sinnvollen IT Paketen erfolgen. Um die in der amtlichen Statistik vorhandenen IT-Standards zu nutzen, zu ertüchtigen oder neue einzuführen kann auch die Entwicklung kleinerer Einzel-IT-Bausteine separat übertragen werden. Die Auftragserteilung durch das

für die zentrale Steuerung verantwortliche Statistische Bundesamt ist notwendig, um eine frühzeitige und umfassende Verzahnung der einzelnen Erhebungsteile des Zensus zu einem Gesamtwerk zu ermöglichen und dadurch eine termingerechte Durchführung des Zensus 2021 zu erreichen.

Zu Nummer 4 (§ 7a – neu –, § 9 Absatz 1)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Nach dem Vorschlag sollen zu allen im Melderegister gemeldeten Einwohnerinnen und Einwohnern die personenbezogenen Merkmale Familienname, Geburtsname, Vornamen und Geburtsdatum für einen längerfristigen Zeitraum, bis Ende 2020, gespeichert und für Datenüberprüfungen verwendet werden. Eine solche Ausweitung des Merkmalsumfangs um personenbezogene Daten steht nicht im Einklang mit dem Ziel einer möglichst grundrechtsschonenden Ausgestaltung des Zensus 2021.

Dabei würde die vorgeschlagene Ausweitung der Datenübermittlung und -speicherung ohnehin nicht zu den in der Begründung genannten Entlastungen führen. So wäre ein Abgleich der Daten mit den Grundsteuerangaben nicht möglich, da in diesen Datensätzen in der Regel das Geburtsdatum nicht vorhanden ist. Auch wären die Daten zur Ermittlung der aktuellen Anschrift einer Person beim Zensusstichtag 2021 schon vier Jahre alt, so dass auf den nochmaligen Abgleich mit der Melderegister-Lieferung im Februar 2020 nicht verzichtet werden könnte. Es ist nicht ersichtlich wie diese Doppelarbeit zu personellen Einsparungen führen soll. Schließlich ist das Ziel, Anschreiben an Verstorbene zu vermeiden, mit den dann drei Jahre alten Daten nicht zu erreichen.

Zu Nummer 5 (§ 8 Absatz 3 Nummer 2)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu.

Dass die nach Landesrecht für die Geobasisdaten zuständigen Stellen nur die bei ihnen erfassten Daten zu übermitteln haben, folgt zwar bereits aus der allgemeinen Regelung des § 14 Abs. 1; zur Klarstellung kann diese Ergänzung gleichwohl aufgenommen werden.

Zu Nummer 6 (§ 9 Absatz 1 Nummer 3 – neu –)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu.

Zu Nummer 7 (§ 10 Absatz 2 Satz 3, 5, 7 – neu – und Satz 8 – neu –)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag teilweise zu.

Die im Entwurf vorgesehene Regelung, nach der die statistischen Ämter der Länder Anschriftenbereiche aber nicht – wie vom Bundesrat gefordert – konkrete Einzeladressen an die genannten Verwaltungsstellen übermitteln dürfen, stellt einen angemessenen Ausgleich zwischen dem Präzisionsinteresse der Statistik einerseits und der Schutz der Vertraulichkeit der zu rein statistischen Zwecken erhobenen Daten anderseits her. Die Regelung entspricht insofern der Lösung, für die sich der Gesetzgeber aus verfassungsrechtlichen Gründen beim letzten Zensus 2011 entschieden hat.

Demgegenüber könnten bei einer Rückspielung konkreter Anschriften den Verwaltungsstellen eindeutig zuordenbare, personenbeziehbare Informationen übermittelt werden, in deren Besitz die Statistik nur aufgrund von Zusammenführungen von Angaben aus verschiedenen Datenquellen gelangt ist und die den Verwaltungsstellen so nicht vorliegen. Dies stünde im Konflikt zu dem Gebot der Trennung von Statistik und Verwaltung und der Pflicht zur statistischen Geheimhaltung.

Der Vorschlag, zusätzlich zu den bestehenden Möglichkeiten der Datenüberprüfung noch eine schriftliche Erhebung bei mutmaßlichen Eigentümern und sonstigen Verfügungsberechtigten von Gebäuden und Wohnungen durchzuführen, entspricht nicht dem sonstigen System des Entwurfs, der zur Entlastung der Bürgerinnen und Bürger die Nutzung vorhandener Verwaltungsdaten vorsieht und auf direkte Befragungen verzichtet. Unabhängig davon wäre es aber auch zu diesem frühen Zeitpunkt nicht effizient und verhältnismäßig, Personen zu befragen, die – wenn überhaupt – dann erst drei Jahre später auskunftspflichtig werden.

Die Bundesregierung hält aber die Aufnahme einer Regelung zur Durchführung von Begehungen bereits im Zensusvorbereitungsgesetz 2021 für sachgerecht und schlägt vor, nach § 10 Absatz 2 Satz 5 folgende Sätze 6 und 7 einzufügen:

„Soweit die Prüfungen nach Satz 3 und 4 zu keinem Ergebnis führen, können die statistischen Ämter der Länder zur Klärung der verbleibenden Anschriften Begehungen durchführen. Eine Begehung im Sinne des Satzes 6 ist die Inaugenscheinnahme der Liegenschaft vom öffentlichen Straßenraum oder vom öffentlich zugänglichen Grundstücksteil."

Zu Nummer 8 (§ 12 Absatz 4 – neu –)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Die Regelung ist nicht erforderlich, da nach § 8 Absatz 2 und § 12 Absatz 2 und 3 die genannten Stellen ohnehin verpflichtet sind, die bei ihnen vorhandenen Daten zu den Eigentümern und sonstigen Verfügungsberechtigten vollständig zu übermitteln. Es ist daher nicht erkennbar, welcher zusätzliche Erkenntnisgewinn durch die vorgeschlagene Regelung erzielt werden könnte. Zu weiteren Nachforschungen, die über eine Mitwirkungspflicht im Rahmen der Datenübermittlung hinausgehen, sind die Stellen nicht verpflichtet. Im Übrigen sei zur vorgeschlagenen Übermittlung konkreter Anschriften auf die in der Antwort zu Nummer 7 dargestellten verfassungsrechtlichen Grenzen verwiesen.

Zu Nummer 9 (§ 15 Absatz 1 Satz 2 – neu –)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu.

Zu Nummer 10 (§ 16 Absatz 5 – neu –)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Die vorgeschlagene Regelung ist nicht erforderlich, da die vorgesehenen Löschungsregelungen des § 16 – dem Anliegen des Bundesratsvorschlags entsprechend – eine Datenspeicherung auch über die im Entwurf vorgesehenen Löschungstermine hinaus zuließen, wenn eine solche Speicherung für Rechtsbehelfsverfahren verfassungsrechtlich zulässig und geboten sein sollte.

Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333